

EDITORIALE – 1 GIUGNO 2016

La “questione” istituzionale e costituzionale come questione politica

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



La “questione” istituzionale e costituzionale come questione politica

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 ebbe una gestazione lunga e complessa di cui occorre tener conto per comprendere sino in fondo il contesto in cui si svolse e il lascito che ancora oggi celebriamo, come momento fondativo della nostra recente storia repubblicana.

Nei tre anni che precedettero quella data affondano le loro radici gli eventi che condussero alla fase “costituente” (essi stessi in realtà eventi “costituenti”) e che strinsero, e stringono tutt’oggi, scelta per la Repubblica e Costituzione in un unico disegno, cementato dal ruolo fondamentale della politica e dei partiti.

La cesura con il regime fascista, infatti, si era avuta tre anni prima ed esattamente la sera del 24 luglio 1943 quando a Palazzo Venezia si riunì il Gran Consiglio che approvò, a seguito di una drammatica riunione, l’ordine del giorno Grandi con cui si richiedeva l’immediato ripristino di tutte le funzioni statali *“attribuendo alla Corona, al Gran Consiglio, al Governo, al Parlamento, alle corporazioni i compiti e le responsabilità stabiliti dalle nostre leggi statutarie e costituzionali”*, e con cui si invitava il Re ad assumere l’effettivo comando delle Forze armate, ai sensi dell’art. 5 dello Statuto del Regno.

Il giorno successivo Mussolini, recatosi dal Re per riferirgli delle decisioni assunte dal Gran Consiglio, fu dichiarato dimissionario dallo stesso Re ed arrestato subito dopo. Sempre il 25 luglio il Re nominò Badoglio Presidente del Consiglio, con l’intento di proseguire la guerra e di restaurare il precedente ordinamento statutario.

Tutto quello che successe di lì in poi fu imprevedibilmente (per coloro che immaginavano di ripristinare l’ordine precedente) connesso all’impetuoso irrompere dei partiti politici nella vita politico-istituzionale italiana.

Così, il 3 agosto successivo il Comitato presieduto da Bonomi presentò la richiesta di rottura dell’Alleanza con la Germania e di cessazione della guerra cui seguì, come noto, il tentativo del Re e di Badoglio di rompere, senza fortuna poichè privi di qualunque progetto politico, l’Alleanza.

Dopo l'8 settembre e con un'Italia quasi completamente in balia dei tedeschi, i partiti politici antifascisti presero in mano i destini dell'Italia e, oltre ad organizzare la resistenza militare, il 16 ottobre dello stesso anno si costituirono in Comitato di liberazione nazionale e chiesero il diritto di autodecisione istituzionale per il popolo italiano alla fine della guerra e, intanto, la formazione di un governo provvisorio con pieni poteri, costituito dai medesimi partiti.

Allo stesso tempo le profonde differenze ideologiche che caratterizzavano quelle forze politiche iniziavano ad emergere: al Convegno di Bari del 28-29 gennaio 1944 esse si divisero circa l'atteggiamento da tenere nei confronti della monarchia, al punto che il Partito repubblicano si chiamò fuori dal C.L.N., ritenuto troppo tenero nei confronti del Re.

Era solo l'inizio di una stagione che si caratterizzerà quasi costantemente, prima del 2 giugno 1946 e dopo, per la forza e nello stesso tempo per la conflittualità della "politica". I C.L.N. locali facevano, in qualche misura, le veci dei Consigli comunali e provinciali e il C.L.N. centrale quello del Parlamento. Tuttavia lo stesso C.L.N., aveva difficoltà di funzionamento, poiché composto di sei partiti differenti cui per convenzione era attribuito medesimo peso, sebbene assai diversa era la loro effettiva consistenza nel Paese.

Il governo Bonomi insediato dal principe Umberto a giugno del 1944 fu il terreno di prova di tali difficoltà: comunisti e socialisti sospettavano Bonomi di vicinanza alla monarchia e conseguentemente, nel dicembre del 1944, provocarono una crisi di governo, presto rientrata e terminata con un secondo governo Bonomi. Allo stesso tempo proprio tale governo, nonostante le difficoltà, pose le basi per la ricostruzione amministrativa ed economica del Paese.

Quando finalmente spirò il "vento del Nord", e con esso la prospettiva di una profonda rivoluzione sociale, il governo ciellinista vide prima la sostituzione di Parri a Bonomi e, nel novembre del 1945, quella di De Gasperi (allora a capo della Democrazia cristiana) a Parri.

Intanto a febbraio del 1946 il Partito d'azione si scisse, con la fuoriuscita del gruppo che faceva capo a Parri e La Malfa e la "questione" istituzionale divenne il punto di confronto dialettico più acceso: prevalse (non senza contrasti, soprattutto interni alla Democrazia cristiana) il metodo del referendum prima dell'Assemblea Costituente. Il maggiore partito per consensi (come ebbero a confermare di lì a poco le lezioni politiche del 1948) si pronunciò a favore della Repubblica, ma non vincolò gli iscritti a farne propaganda.

Dopo le elezioni per la Costituente e l'elezione a capo dello Stato di Enrico De Nicola, il 12 luglio 1946 De Gasperi costituì il primo governo repubblicano (fondato sulla coalizione dei tre maggiori partiti e del Partito repubblicano) le cui sorti, come noto, furono assai travagliate e

condussero lo stesso De Gasperi a dare le dimissioni il 20 gennaio 1947, nel bel mezzo dei lavori dell'Assemblea Costituente.

Il successivo governo costituito di lì a poche settimane non era il frutto di un qualche compromesso, ma semplicemente l'esito di una urgenza di governo del Paese. Ed infatti il successivo 13 maggio De Gasperi dette ancora una volta le dimissioni e, dopo un fallito tentativo di Nitti, costituì il 31 maggio il primo "monocolore" democristiano della storia repubblicana che, dopo aver resistito agli assalti delle sinistre in Assemblea Costituente, fu costretto ad accettare l'appoggio del PSLI e del PRI per poter proseguire il mandato.

Tutto ciò non impedì che si giungesse, dopo una prima proroga, all'approvazione della Costituzione repubblicana il 22 dicembre 1947 che, come noto, non risolse i problemi "politici" tra i partiti. Ed infatti il 6 governo De Gasperi che giurò dinanzi a Luigi Einaudi il 24 maggio 1948 si compose con l'esclusione dell'estrema destra e dell'estrema sinistra.

Per tirare le file di queste poche e sintetiche notazioni storiche, potremmo dire con Giorgio Bocca che senza la Resistenza l'Italia sarebbe rimasta un Regno e non avremmo avuto il 2 giugno 1946.

Ma senza i partiti non ci sarebbe stata la Resistenza e di lì in poi gli eventi che condussero al referendum del 2 giugno e alla Costituzione.

Furono i partiti politici, infatti, a sventare il progetto conservatore dei Savoia, furono sempre questi ad obbligare verso la consultazione popolare. Opzione non obbligata, come noto, ma dovuta alla sofferta decisione di De Gasperi di sottrarre all'Assemblea costituente la decisione sulla questione istituzionale, ritenendola una scelta necessitante una forte legittimazione popolare. Furono ancora i partiti a dettare tempi e modalità di azioni e di lavoro, conferendo priorità alle urgenze e alle necessità di ricostruzione del Paese.

Sulle questioni più propriamente tecniche, del resto, ci si era attrezzati per tempo.

Già il decreto legislativo luogotenenziale del 31 luglio 1945, n. 435 aveva istituito un apposito Ministero per la Costituente, con il compito di *"predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economico-sociale"*. Come noto, inoltre, la Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta da Ugo Forti che sostituì la Commissione per la riforma dell'amministrazione nominata da Bonomi nell'ottobre del 1944 e che iniziò ad operare fattivamente dal novembre del 1945, diede un formidabile impulso in termini di idee e di soluzioni tecniche all'Assemblea costituente. Oltre al lavoro tecnico preparatorio assai analitico, molti dei suoi membri furono poi eletti in Assemblea potendo così far direttamente tesoro del lavoro precedente.

I partiti si preoccupavano più che delle questioni organizzative specifiche (cui comunque dedicarono tempo e pensiero, come dimostra l'impegno di Togliatti in prima persona nell'Assemblea costituente) della “conquista” del potere, della conquista, in altri termini, della maggioranza politica nelle prime elezioni libere che avrebbe di lì a poco affrontato il Paese. Nella convinzione che la vera garanzia dell'adempimento costituzionale si sarebbe appunto risolta nella capacità politica di darle vita.

Del resto, come ben sottolinea e dimostra Paolo Pombeni ne *La Costituente* all'Assemblea si finiva per chiedere *“tutte le riforme immaginabili: quella dell'industria, della finanza, del sistema creditizio, la riforma agraria....a queste che erano le più presenti si aggiungevano le richieste di settore: per esempio a volte la riforma della scuola, altre volte quella dei comuni”*(pag. 82). Nulla di cui stupirsi in un Paese che si trovava dinanzi l'immane compito della ricostruzione.

Di qui le continue tensioni tra le discussioni sulle parte dei principi e sulla parte dell'organizzazione (Togliatti), sulla eccessiva valutazione del momento costituzionale rispetto a quello amministrativo (Giannini) etc...

Ciò in quanto mentre si consumavano le discussioni in Assemblea costituente i maggiori partiti erano alle prese con la gestione del governo del Paese e con le inevitabili tensioni derivanti dai rapporti con il loro elettorato. Questo spiega, tra l'altro, il motivo per cui Togliatti nel gennaio del 1948, quando stava diventando marginale la presenza comunista in Assemblea e nella direzione politica del Paese, avanzò polemicamente la tesi del “doppio binario costituente” (Pombeni) per cui mentre la prima parte della Costituzione, realizzata con l'apporto fondamentale del partito comunista, indicava la strada verso profonde trasformazioni civili economiche e sociali, la seconda parte, proprio a causa dell'emarginazione di questo, si presentava arretrata e non adeguata.

Insomma: non si capisce quel periodo se non alla luce di ciò che maturava tra i partiti politici per la “conquista” del potere e dell'egemonia politica nel Paese. Senza parlare poi dell'influenza delle vicende internazionali, su cui occorrerebbe aprire un capitolo a parte.

In conclusione, dunque, la lezione che ci consegna il referendum del 2 giugno e la vicenda costituente e costituzionale successiva è che la storia non consente di prescindere dalla “legittimazione” politica del momento e, dunque, dalla lotta per la conquista del potere. Il costituzionalismo deve fare i conti con ciò e non viceversa, come troppo spesso accade, rifugiarsi in un mondo “ideale” privato della lotta politica.

Stupisce dunque leggere, che dopo la Resistenza rimasero “solo” i partiti a definire i contenuti del “patto” costituzionale (Deluna). Non si comprende, infatti, chi altri avrebbe potuto e dovuto



definire il patto costituzionale se non i partiti. Come non si comprende perché oggi gli stessi partiti non possano e non debbano “ri”-legittimare la Costituzione.

Che poi ciò abbia comportato e comporti l’irrompere della conflittualità ideologica non può sorprendere: la democrazia è necessariamente conflittuale e/o compromissoria.